**Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale**

## *Livre vert* sur la modernisation du régime d'autorisation environnementale

Consultations particulières et auditions publiques sur le livre vert intitulé « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement »

MÉMOIRE DU
GRAND CONSEIL DES CRIS (EEYOU ISTCHEE) /
GOUVERNEMENT DE LA NATION CRIE

3 septembre 2015

Introduction

Le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) est l'incarnation juridique canadienne des communautés cries d'Eeyou Istchee (notre territoire) qui unit et représente les intérêts collectifs politiques des Cris d'Eeyou Istchee. C'est grâce au Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) que la Nation crie du Québec a négocié et par la suite signé la Convention de la Baie-James du Nord québécois. Le Gouvernement de la Nation crie constitue l'organisation qui a été créée aux termes de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois pour représenter les Eeyouch d'Eeyou Istchee dans la mise en œuvre du traité. Nos droits ancestraux et issus de traités, qui comprennent des garanties particulières à l'égard des régimes d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux, sont reconnus et confirmés en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

La modernisation du régime de protection de l'environnement aura inévitablement un impact sur les Cris d'Eeyou Istchee, ce qui explique notre demande de participer à la présente Commission parlementaire sur ce sujet.

Le livre vert ne propose aucun changement au chapitre II de la LQE, les *Dispositions applicables à la Baie-James et du Nord québécois*. Ce choix est étayé par le fait que pareils changements ne peuvent l'être qu'en conformité avec la Convention de la Baie-James et du Nord québécois[1]. Cependant, certaines mesures de modernisation visées par des autorisations ministérielles en vertu du chapitre I de la LQE s'appliqueront à des projets réalisés en Eeyou Istchee. Notre présentation démontrera que certaines des mesures de modernisation proposées vont maintenir la barrière entre l'application du chapitre I de la LQE et diverses pratiques en Eeyou Istchee.

Notre commentaire expliquera comment le projet de modernisation du régime de protection de l'environnement est un sujet d'intérêt aux Cris d'Eeyou Istchee.

## Modernisation du régime de protection de l'environnement

La *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) n'a fait l'objet d'aucune révision en profondeur depuis 1972[2]. L'objectif du livre vert[3], tel que présenté par M. David Heurtel, ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), est de doter le Québec d'un régime plus clair, plus prévisible et plus efficace, et ce, tout en maintenant les plus hautes exigences en matière de protection de l'environnement.

Le GNC estime qu'après 40 ans sans révision en profondeur[4], le régime de protection de l'environnement prévu dans la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (« CBJNQ » ou « Convention »),

[1] *Livre vert,* note en bas de la page 9 et Annexe 2

[2] Bien que les modifications faites en 1978, lors de la création du BAPE et l'adoption des chapitres 22 et 23 de la CBJNQ, étaient des changements plutôt importants.

[3] « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement », *livre vert,* 2015

[4] La seule modification apportée au chapitre 22 était en 2008 (Convention complémentaire 20), alors qu'un administrateur régional est devenu le décideur pour un projet sur des terres de la catégorie 1. Au cours des deux dernières années, le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Nation crie

notamment le processus d'étude d'impact environnemental et social (« ÉIES »), devrait aussi être modernisé afin d'améliorer la transparence et la clarté de ses intentions et de le rendre plus accessible aux populations touchées. Québec ne devrait pas exclure les Cris de l'exercice en cours. Il doit, au contraire, reconnaître la nécessité de la modernisation du régime de protection de l'environnement en vertu de la CBJNQ et prendre les mesures nécessaires pour le modifier en conformité avec la Convention.

- **Le GNC considère que des discussions trilatérales impliquant le Québec, le Canada et les Cris devraient avoir lieu pour explorer la modernisation du régime de protection de l'environnement en vertu de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.**

## Évaluation environnementale stratégique

Le livre vert propose d'intégrer des dispositions dans une législation pour encadrer l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) des stratégies, des plans et des programmes des ministères et organismes gouvernementaux[5]. De multiples stratégies, plans et programmes pourraient ne pas être restreints au sud du Québec. Par conséquent, l'ÉES pourrait avoir un impact sur le territoire d'application de la CBJNQ, soit les territoires visés par les chapitres 22 et 23.

Le GNC reconnaît l'importance de l'ÉES (sectorielle ou régionale/territoriale) des stratégies, des plans et des programmes qui pourrait être proposée pour évaluer la capacité environnementale et sociale des territoires au sud du territoire d'application de la CBJNQ. Il existe déjà des programmes et des initiatives dans la CBJNQ qui n'ont toujours pas été pleinement mis en œuvre et qui risquent de demeurer ainsi si l'accent est mis sur d'autres initiatives gouvernementales dans le sud. De tels problèmes ont déjà surgi en matière de coordination du régime du BAPE avec le régime de la CBJNQ.

Comme mentionné dans La vision des Cris quant au Plan Nord, le GNC est d'avis qu'une ÉES aurait dû être appliquée au secteur du transport dans le Plan Nord en raison de l'ouverture du territoire et de la vulnérabilité du caribou forestier, une espèce menacée, dans la partie sud du territoire de la CBJNQ. D'autres plans et stratégies d'aménagement et de développement des ressources devraient déclencher une ÉES dans le cadre du Comité consultatif sur l'environnement de la Baie-James. Une telle politique a été appliquée à l'égard de la politique énergétique du Québec et de la Stratégie de développement minier du Québec, notamment à l'égard de la question de l'acceptabilité sociale dans le sud du Québec. La commission d'enquête et les consultations publiques menées récemment par le BAPE et une commission du Comité consultatif sur l'environnement de la Baie-James sur la filière uranifère a montré la pertinence de nouer le dialogue avec la population, mais une telle commission aurait pu avoir lieu bien plus tôt si de telles actions avaient été mieux encadrées.

Depuis le lancement du Plan Nord, le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James (« Gouvernement régional ») a été créé. Le Gouvernement de la Nation crie a maintenant de nouvelles responsabilités aux termes de l'Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James[6]. Ainsi, le Gouvernement de la Nation crie a des responsabilités à l'égard du schéma d'aménagement et de développement des terres de la catégorie II, sous réserve de l'approbation du gouvernement du Québec.

---

ont entrepris la révision longtemps attendue du chapitre 22 sur les calendriers de projets, et les trois partis le modifient présentement dans le cadre d'une convention complémentaire.

[5] Livre vert, page 22.

[6] Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James, RLRQ c G-1.04.

La structure du gouvernement régional est actuellement sous la direction de Manon Cyr, présidente et maire de Chibougamau, et de Matthew Coon Come, vice-président et Grand Chef du Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee)/GNC. Un représentant des Cris et un représentant des Jamésiens agissent, en alternance, comme président du conseil, pour des mandats de deux ans. La composition du gouvernement régional témoigne de la relation et des intérêts communs entre la population crie et la population jamésienne d'Eeyou Istchee. La nouvelle structure gouvernementale comprend le mandat pour l'aménagement du territoire par les populations respectives du territoire. Le gouvernement régional devra prévoir un exercice beaucoup plus important étant donné la taille des terres de la catégorie III. Le processus d'aménagement en est à ses débuts.

Si un cadre législatif établit que l'aménagement du territoire doit comprendre une ÉES, le GNC fera un examen attentif de son impact sur le processus d'aménagement du territoire quant aux terres des catégories II et III. Les outils de prise de décisions doivent se compléter et non se chevaucher.

**Selon le GNC :**

- **Le cadre législatif de l'évaluation environnementale stratégique reçoit l'appui du GNC, et si Québec l'adopte, il sera impératif qu'il reconnaisse les dispositions générales et les institutions déjà existantes aux termes du chapitre 22 de la CBJNQ ainsi que les droits et les garanties du peuple cri. Le CCEBJ devra se doter d'un mandat clair pour entreprendre des évaluations environnementales stratégiques dans le territoire de la CBJNQ qui s'appliquent à tous les résidents du territoire.**

- **Un processus de consultation, comme le suggère le livre vert, dans lequel le BAPE pourrait jouer un rôle ne serait jamais reconnu sans des discussions préalables avec le GNC et une entente dans le but de reconnaître et de faire respecter la spécificité de notre traité. L'expertise des organes créés par la CBJNQ doit être prise en compte et les organisations et institutions locales doivent y participer.**

- **Les plans, les programmes et les stratégies d'aménagement et de développement des ressources, tels que le Plan Nord, la politique énergétique du Québec ou la Stratégie de développement minier du Québec, devraient déclencher des processus de l'ÉES, si nécessaire.**

- **Le GNC fera un examen attentif des stratégies, des plans et des programmes gouvernementaux qui déclencheront une ÉES. Les schémas d'aménagement du territoire qui seront développés aux termes de l'Entente sur la gouvernance dans le territoire Eeyou Istchee Baie-James doivent être envisagés.**

En outre, il est proposé que la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (« PEEIE ») pour le sud et une autorisation ministérielle soient adaptées pour les projets dont la stratégie, le plan ou le programme est soumis à une ÉES. Pourquoi un promoteur qui développe un projet en Eeyou Istchee ne bénéficierait-il pas – comme c'est le cas pour le sud de Québec – des connaissances acquises lors du processus et devrait-il rediscuter certaines questions (la raison d'être du projet, les options, etc.)?

- **Le GNC est d'avis qu'à défaut de moderniser la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement et le milieu social aux termes du chapitre 22 de la CBJNQ, les promoteurs n'auront aucune assurance que les résultats d'un ÉES seront pris en compte dans l'évaluation des projets soumis aux processus d'ÉIES pour le nord.**

## Modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental

Le livre vert propose d'accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental que représente un projet[7]. Le ministère propose de définir ces risques selon les quatre catégories suivantes : *les activités à risque élevé*[8], *à risque modéré*[9], *à risque faible*[10] et *à risque négligeable*[11].

Nous reconnaissons que cette modulation pourrait simplifier le présent régime d'autorisation et le rendre plus efficace, tout en assurant le même niveau de protection de l'environnement dans le sud du Québec. Toutefois, les projets de développement en Eeyou Istchee sont aussi soumis à des autorisations en vertu du chapitre I de la LQE, et, par conséquent, ils seront affectés par cet aspect de la modernisation du régime.

En Eeyou Istchee, l'évaluation adéquate des risques environnementaux doit tenir compte d'une abondante documentation sur la vulnérabilité ou la capacité du milieu récepteur et sur les effets cumulatifs. En outre, la localisation du projet doit être considérée compte tenu de la présence de zones sensibles sur le plan culturel. La catégorisation proposée pourrait plutôt avoir des impacts sur les droits ancestraux et issus de traités en raison d'un manque d'évaluation. Un processus sur la base de projets distincts devrait être accompagné d'un examen antérieur des impacts cumulatifs qui tient compte des examens antérieurs et des examens des politiques.

- **Le GNC est d'avis que la catégorisation des risques ne peut s'appliquer en Eeyou Istchee, faute de connaissances sur le milieu récepteur et d'évaluation des impacts cumulatifs.**

## Améliorer l'information disponible et la participation du public

*Évaluation des impacts sur l'environnement*

Le livre vert présente une évaluation des mécanismes de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (« PEEIE »)[12]. Étant donné que tant la PEEIE que les procédures d'ÉIES prévues dans la CBJNQ remontent à plus de 30 ans, des actualisations similaires sont nécessaires afin que ces processus puissent suivre les nouvelles technologies et les nouveaux moyens de communication.

Comme mentionné dans le livre vert, les valeurs qui sous-tendent la révision devraient profiter à tous les citoyens et non seulement aux Québécois du sud qui désirent être informés des nouveaux projets de développement le plus tôt possible et avoir accès aux documents soumis au processus d'ÉIES à l'aide d'un

[77] *Livre vert*, page 29

[8] *Les activités à risque élevé* seraient énumérées dans le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* et elles devraient être autorisées par le gouvernement.

[9] *Les activités à risque modéré* ne seraient pas énumérées dans un règlement (tel que présentement) et elles devraient être autorisées par le ministre.

[10] *Les activités à risque faible* seraient énumérées dans un nouveau règlement et le promoteur devrait remplir une « déclaration de conformité » selon les normes prévues par la Loi ou ses règlements;

[11] *Les activités à risque négligeable* seraient énumérées dans un nouveau règlement et aucun cadre juridique ou déclaration ne s'appliquerait aux promoteurs.

[12] *Livre vert*, page 39

registre accessible par Internet[13], ainsi qu'avoir accès aux rapports de suivi des projets de développement approuvés. Ainsi, l'amélioration des mécanismes de consultation ne devrait pas être le privilège des personnes consultées par le *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (« BAPE »)[14]. Le mécanisme de consultation prévu au processus d'évaluation des impacts sur l'environnement et le milieu social aux termes du chapitre 22 de la CBJNQ devrait aussi être amélioré[15].

**Le GNC est d'avis que :**

- **Les Cris devraient avoir accès au même niveau d'information que les Québécois du sud. Ils ont autant le droit d'accéder à la documentation plus tôt dans le processus, soit dès que les documents sont disponibles.**

- **Les discussions trilatérales impliquant le Québec, le Canada et les Cris devraient avoir lieu pour explorer la modernisation du mécanisme de participation du public en vertu de la procédure d'ÉIES de la CBJNQ.**

*Autorisation ministérielle*

Le GNC est satisfait de la proposition de rendre disponibles les autorisations ministérielles et la « déclaration de conformité » directement sur le site[16]. Cette mesure permettra de remédier au manque de transparence et aux difficultés rencontrées par les Cris pour accéder aux documents d'intérêt concernant des projets situés en Eeyou Istchee.

**Le GNC est d'avis que :**

- **pour que les Cris puissent accéder aux autorisations ministérielles et aux futures « déclarations de conformité », le GNC recommande que les autorisations ministérielles et les « déclarations de conformité » pour les projets situés en Eeyou Istchee soient traduites en anglais et disponibles en version papier à la demande des communautés locales.**

- **en plus des améliorations proposées, les autorisations ministérielles en Eeyou Istchee devraient inclure l'engagement du promoteur à l'égard des mesures d'atténuation, ainsi que les conditions environnementales <u>et sociales</u> relatives à l'autorisation.**

- **pour que le public sache si les activités pour lesquelles des autorisations ministérielles et les futures « déclarations de conformité » délivrées sont en fait « actives », « suspendues », « terminées » ou « annulées », il est recommandé que le ministère inclut cette information sur le futur registre.**

[13] Le Comité provincial d'examen a récemment développé un site Web qui permet à la population de prendre connaissance des projets de développement assujettis au processus d'examen du COMEX. Cet outil rend le processus plus transparent, mais il est limité à l'étape de l'examen.

[14] Le BAPE n'a pas juridiction sur Eeyou Istchee. Les consultations sur les projets de développement passent par le Comité d'évaluation (COMEV et le Comité provincial d'examen [COMEX]) de la Commission fédérale d'examen [COFEX-S].

[15] Le Comité consultatif sur l'environnement de la Baie-James.

[16] *Livre vert*, page 42

## Simplification de l'autorisation et du processus d'analyse

Le livre vert propose que la Loi circonscrive le pouvoir du ministre d'imposer des conditions pour la délivrance, la modification ou le renouvellement d'une autorisation[17]. Le ministère développerait des outils et des règlements administratifs pour préciser et publier les conditions à respecter.

- **Le GNC tient à souligner qu'une modification à la Loi ne viendrait pas circonscrire le pouvoir de l'administrateur provincial d'inclure des conditions dans le certificat d'autorisation, dans le cadre du chapitre II de la LQE.**

## Changements climatiques

Le livre vert propose de concevoir des outils (guides, cadres de référence, directives, règlements, etc.) afin de renforcer la prise en compte des enjeux liés aux changements climatiques dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (« PÉEIE »)[18] dans le sud. Quelques grandes tendances ont maintenant été démontrées à l'égard des changements climatiques dans le Nord canadien, y compris en Eeyou Istchee. Les changements climatiques affectent déjà les Cris d'Eeyou Istchee (impacts sociaux et culturels, sur la sécurité alimentaire, sur les infrastructures, etc.) et le Territoire du Nord du Québec sera de plus en plus affecté.

Même si les outils seront conçus pour les projets assujettis à la PÉEIE, nous savons par expérience que les outils seront utilisés pour évaluer des projets de développement en Eeyou Istchee (p. ex., la Directive 019 sur l'industrie minière), et ce, sans consultation préalable ni analyse quant à l'application dans le nord. Nous reconnaissons la nécessité de créer des outils pour mieux prendre en compte les changements climatiques dans l'analyse d'un projet de développement. Cependant, notre expérience en Eeyou Istchee démontre clairement les failles d'une approche uniforme. Adapter ces outils du sud à la réalité du nord est un défi constant pour nous. Par conséquent, les outils conçus dans le cadre de la modernisation du régime de protection de l'environnement doivent être adaptés au contexte d'Eeyou Istchee.

- **Le GNC est d'avis que les outils conçus pour renforcer la prise en compte des enjeux liés aux changements climatiques dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et les autorisations ministérielles ne devraient pas être limités aux enjeux liés aux changements climatiques dans le sud du Québec; les outils devraient être développés et adaptés au contexte nordique.**

- **Le cheminement qui mène à la détermination de la prise en compte des changements climatiques pour l'autorisation ministérielle devrait également prendre en considération le contexte d'Eeyou Istchee.**

## Mot de la fin

[17] *Livre vert*, page 49.
[18] Livre vert, page 18.

La présente présentation sur le livre vert reflète le point de vue de la population crie d'Eeyou Istchee, qui fait partie du territoire couvert par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. Elle est présentée au nom du Gouvernement de la Nation crie, un organisme récemment créé à qui incombe une gamme complexe de responsabilités en matière de gestion de l'environnement et de gestion des ressources et du territoire couvrant l'ensemble des différentes catégories de terres créées par la présente Convention, en Eeyou Istchee. Nous reconnaissons que les Inuits du Nunavik, et les Naskapis de la région visée par la Convention du Nord-Est québécois, auront également des intérêts parallèles et complémentaires quant aux sujets abordés dans ce mémoire.

Nous sommes généralement très favorables aux objectifs qui sous-tendent la révision et l'actualisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Cependant, nous avons de sérieuses réserves au sujet de l'importance accordée au chapitre I de la Loi, et au fait qu'elles n'abordent pas les régimes créés aux termes de la CBJNQ et la Convention du Nord-Est québécois pour traiter des intérêts des communautés autochtones et inuites du nord du Québec, bien que notre commentaire ne vise qu'à parler des intérêts des Cris et, dans une certaine mesure, des communautés jamésiennes avec lesquelles nous travaillons.

Nous prenons cette occasion pour souligner la nécessité de réaliser un examen approfondi et contemporain des régimes de protection de l'environnement prévus à la CBJNQ, mentionnés ci-dessus, parallèlement et d'une manière qui complète la révision du chapitre I de la Loi sur la qualité de l'environnement. Les deux articles de la Loi sont, bien sûr, intimement liés et nous avons des réserves techniques au sujet de la manière dont le chapitre I de la Loi est appliqué au territoire cri, ce qui nous a semblé aller au-delà de la portée de cette enquête et à laquelle nous ne tentons pas de répondre ici.

Il est question ici d'un sujet fort complexe et de grande portée qui nécessitera des échanges fructueux et continus et une analyse dans le contexte de la mise en œuvre de nouveaux régimes administratifs de la gouvernance dans le territoire cri. C'est dans cet esprit que nous attendons avec impatience d'entretenir une relation de travail continue avec le Québec.

**Committee on Transportation and the Environment of the Assemblée nationale**

# *Livre Vert* on the Modernization of the Environmental Authorization Regime

Consultations particulières et auditions publiques sur le Livre Vert intitulé « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement »

BRIEF OF THE
GRAND COUNCIL OF THE CREES (EEYOU ISTCHEE) /
CREE NATION GOVERNMENT

September 3, 2015

## Introduction

The Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) is the Canadian legal manifestation of the Cree communities of Eeyou Istchee (The People's Land) to unite and represent the political collective interests of the Cree of Eeyou Istchee. It was through the Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) that he Cree Nation of Québec negotiated and eventually signed the James Bay Northern Québec Agreement. The Cree Nation Government is the organization that was created pursuant to the James Bay Northern Québec Agreement and charged with representing the Eeyouch of Eeyou Iscthee in the implementation of the Treaty. Our Aboriginal and treaty rights, which include specific guarantees in regards to the environmental and social impact regimes, are recognized and affirmed under Section 35 of the Constitution Act, 1982.

The modernization of the environmental regime will inevitably have an impact on the Crees of Eeyou Istchee which has prompted our request to participate in this Parliamentary Commission.

The *Livre Vert* does not propose the modernization of Chapter II of the EQA, the *Provisions Applicable to the James Bay and Northern Québec Region*. This choice is supported by the fact that such modification must be completed in conformity with the *James Bay and Northern Québec Agreement*[1]. However, some of the modernization measures related to the ministerial authorizations in virtue of Chapter I of the EQA will apply to projects realized in Eeyou Istchee. As our presentation will demonstrate, some of the modernization measures proposed will perpetuate the existing disconnect in the application of Chapter I of the EQA in various practices in Eeyou Istchee.

You will notice throughout our commentary how the proposed modernization of the environmental regime is of interest to the Crees of Eeyou Istchee.

## Modernization of the Environmental Regime

The *Environment Quality Act* (EQA) has not been subjected to in-depth revision since 1972[2]. The objective of the *Livre Vert*[3], as presented by Mr. David Heurtel, Minister of the Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ("MDDELCC") is to provide a more clear, predictable and efficient regime while still maintaining strong requirements for environmental protection.

The CNG believes that after 40 years without in-depth revision[4], the Environmental regime foreseen in the *James Bay and Northern Québec Agreement* ("JBNQA" or the "Agreement"), notably the

[1] *Livre Vert*, footnote p.9 and Appendix 2

[2] Although, amendments in 1978 when BAPE was created, and Sections 22 and 23 of the JBNQA were legislated, can be seen characterized as major changes

[3] "Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Lois sur la qualité de l'environnement" *Livre Vert,* 2015

[4] The only modification made to Section 22 was in 2008 (Complementary Agreement 20), when a Regional Administrator became the decision-maker for a project on Category 1 land. The Government of Québec, the Government of Canada and the Cree Nation Government have undertaken the overdue revision of the Section 22

Environmental and Social Impact Assessment ("ESIA") Procedure, should also be modernized to make it more transparent and clear in intent as well as more available to the affected populations. Québec should not exclude the Cree from the current exercise, and rather needs to recognize the need for the modernization of the environmental regime under the JNBQA taking the necessary steps to modify it in conformity with the Agreement.

- **The CNG considers that tri-lateral discussions involving Québec, Canada and the Crees should be held to explore the modernization of the environmental regime under the James Bay and Northern Québec agreement.**

## Strategic Environmental Assessment

One of the intentions of the *Livre Vert* is to create a legislative framework for strategic environmental assessment ("SEA") of strategies, plans, and programs of the ministries and governmental bodies[5]. Multiple strategies, plans, and programs may not be limited to southern Québec, and therefore, SEA could impact the territory of application of the JBNQA, which means both Section 22 and 23 territories.

The CNG acknowledges the significance of SEA (sectorial or regional/territorial) of strategies, plans, and programs that may be proposed to assess the environmental and social capacity of territories south of the application of the JBNQA. There are already programs and initiatives in the JBNQA that have not yet been fully implemented and may continue to be so if overshadowed by other initiatives of government in the south. Such problems have already arisen in the coordination of the BAPE regime with the JBNQA regime.

As mentioned in the Cree Vision of Plan Nord, CNG believes that SEA should have been applied to the Plan Nord's transportation sector due to the opening up of the territory and the vulnerability of the woodland caribou, and endangered species, in the southern part of the JBNQA territory. Other territorial and resource development plans and strategies should trigger SEA under the James Bay Advisory Committee on the Environment. Such a policy has been applied in respect to the Québec Energy Policy and the Québec Mineral Development Strategy, notably to address elements of the question of social acceptability in southern Québec. The recent inquiry and public consultations conducted by the BAPE Commission and a Commission of the James Bay Advisory Committee on the Environment on issues related to uranium development has shown the relevance of engaging with the population, but such a Commission could have been conducted at a much earlier stage if the framework for such actions were clearer.

Since the launch of the Plan Nord, the Eeyou Istchee James Bay Regional Government ("Regional government") has been created. New responsibilities for the Cree Nation Government, provided by the Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory,[6] have now taken legal effect. The Cree Nation Government now has responsibilities with respect to the land use planning and development plan for Category II lands, subject to the approval of the Government of Québec.

The Regional Government structure is currently led by Manon Cyr, President who is also the Mayor of Chibougamau with Matthew Coon Come Vice-President, also Grand Chief of the Grand Council of the

---

Project Schedules over the last two years and the three parties are now in the process of their modification through a complementary agreement

[5] Livre Vert, p.22

[6] An Act Establishing the Eeyou Istchee James Bay Regional Government, CQLR c G-1.04

Crees (Eeyou Istchee)/CNG. The Presidency alternates through two-year terms between a representative of the Cree and Jamesians. The composition of the Regional Government is an acknowledgment of the relationship and joint interests between the Cree and Jamesian populations in Eeyou Istchee. Part of the new government structure includes the mandate for land use planning by the respective populations of the territory. The Regional Government will have to engage in a much larger exercise given the size of Category III lands. The planning process is still at a very early stage.

If a legislative framework defines that a land use plan be targeted by SEA, the CNG will closely look at how it will relate to the land use planning processes for Category II and III lands. Decision-making tools should complement each other and not result in duplication.

**The CNG considers that:**

- **The legislative framework for the strategic environmental assessment is supported by the CNG, and if retained by Québec, it will be imperative that it recognizes the general provisions and already-existing institutions of the Section 22 of the JBNQA and the rights and guarantees of the Cree people. The JBACE would have to be equipped with a clear mandate to undertake strategic environmental assessments in the JBNQA territory that apply to all residents of the territory.**

- **A consultation process, as suggested in the *Livre Vert*, in which the BAPE would play a role would never be recognized without prior discussions with the CNG and an agreement in order to recognize and respect the specificity of our Treaty. The expertise of the bodies created by the JBNQA must be considered and local organization and institutions must be involved.**

- **CNG believes that territorial and resource development plans, programs, and strategies, such as the Plan Nord, the Québec Energy Policy, or the Québec Mineral Development Strategy, should trigger SEA processes when required.**

- **The CNG will closely examine which governmental strategies, plans, and programs will trigger a SEA. The Land Use Planning Processes that will be developed through the Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory must be contemplated.**

Moreover, it is proposed that the southern *Environmental Impact Assessment and Review Procedure* ("PEEIE") and ministerial authorization be adapted for projects following a strategy, a plan, or a program subject to a SEA. We question why a proponent developing a project in Eeyou Istchee would not benefit, like in southern Québec, from the knowledge gained through the process and would have to re-discuss some questions (project's justification, options, etc.).

- **The CNG considers that if no modernization is planned for the Environmental and Social Impact Assessment Procedure under Section 22 of the JBNQA, there will be no assurance for proponents that the results of a SEA will be taken into account in the assessment of projects subject to the northern ESIA Procedures.**

## Adjustment of the Authorization Regime According to the Environmental Risk

It is suggested in the *Livre Vert* that the authorization regime be regulated according to the environmental risk represented by a project[7]. The Ministry proposes to define these risks according to the four following categories: *High*[8], *Moderate*[9], *Low*[10] and *Negligible*[11] *Environmental Risk Projects.*

We recognize that this adaptation, referred to in French as "modulation", could bring simplification and efficiency to the actual authorization regime, while ensuring the same level of protection of the environment in Southern Québec. However, development projects in Eeyou Istchee are also subject to authorizations under Chapter I of the EQA, and therefore, will be impacted by this aspect of the modernization of the regime.

In Eeyou Istchee, for adequately assessing the environmental risks, the vulnerability or capacity of the receiving environment would have to be well-documented and the cumulative impacts would have to be considered. Moreover, we consider that the location of the project must be considered given the presence of culturally sensitive areas. The proposed categorization might rather lead to impacts on Aboriginal and Treaty rights due to a lack of assessment. A project-by-project process would have to be accompanied by a preceding review of cumulative impacts, which considers previous reviews and public policy reviews.

- **The CNG considers that the categorization of risks cannot apply in Eeyou Istchee without more knowledge of the receiving environment and assessment of cumulative impacts.**

## Increasing Available Information and Public Participation

*Environmental Impact Assessment*

The *Livre Vert* presents an assessment of public participation mechanisms of the *Environmental Impact Assessment and Review Procedure* ("PEEIE")[12]. Since the PEEIE and the JBNQA ESIA Procedures were both created over 30 years ago, similar up-grades are needed in order to bring these processes up-to speed with the new technologies and means of communication.

As mentioned in the *Livre Vert*, the values underlining the revision should benefit all citizens. It is not only the southern Québecers' wish to be informed of new development projects as early as possible and obtain access to documentation submitted to the ESIA process through an internet-accessible registry[13], as well as have access to follow-up reports of authorized development projects. This way, improvements

[77] *Livre Vert*, p.29

[8] *High Environmental Risk Projects* would be listed on the *Regulation Respecting Environmental Impact Assessment and Review* and would be subject to the authorization of the government;

[9] *Moderate Environmental Risk Projects* would not be listed in a regulation (as is actually) and would be subject to the authorization of the Minister;

[10] *Low Environmental Risk Projects* would be listed on a new regulation and the proponent would need to fill a "conformity declaration" according to the standards foreseen under the Act or its regulations;

[11] *Negligible Environmental Risk Projects* would be listed on a new regulation and no legal framework or declaration would be needed from the proponents.

[12] *Livre Vert*, p.39

[13] The Provincial Review Committee has recently developed a website in which the population can gain awareness of the development project under review by the COMEX. This tool brings transparency to the process, but is limited to the review stage.

to the consultation mechanisms should not be the sole privilege of the people consulted through the *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* ("BAPE")[14]. The consultation mechanism in the environmental and social impact assessment process under Section 22 of the JBNQA should also be improved[15].

**The CNG considers that:**

- **The Crees should have access to the same level of information as southern Québecers. They are just as entitled to access the documentation earlier in the process, as soon as the documents are made available.**

- **Tri-lateral discussions involving Québec, Canada and the Crees should be held to explore the modernizing of the public participation mechanism under the ESIA Procedure of the JBNQA.**

*Ministerial Authorization*

The CNG is pleased with the proposal to make available the ministerial authorizations and "*conformity declaration*" directly on the website[16]. This measure will correct the current lack of transparency and difficulties encountered by the Crees in accessing documents of interest regarding projects located in Eeyou Istchee.

**The CNG considers that:**

- **In order for the Crees to access the ministerial authorizations and future "conformity declarations", the CNG recommends that ministerial authorizations and "conformity declarations" for projects located in Eeyou Istchee be translated in English and available in paper versions if requested by the local communities.**

- **In addition to the improvements proposed, the ministerial authorization in Eeyou Istchee should include the proponent's commitment towards mitigation measures, the environmental, <u>and social</u> conditions attached to the authorization.**

- **In order for the public to be aware if the activities for which ministerial authorizations and future "conformity declarations" delivered are actually "active", "suspended", "closed" or "withdrawn", it is recommended that the Ministry include this information on the future registry.**

[14] The BAPE has no jurisdiction in Eeyou Istchee. Consultations on development projects are done through the Evaluation Committee (COMEV and the Provincial Review Committee (COMEX), of the Federal Review Panel (COFEX-S).
[15] The James Bay Advisory Committee on the Environment
[16] *Livre Vert*, p.42

## Simplification of the Authorization and the Analysis Process

The *Livre Vert* proposes that the Act circumscribes the power of the Minister to impose conditions for the delivery, modification, or renewal of any authorization[17]. The Ministry would develop administrative tools and regulations to specify and publicize the conditions that could be attached.

- **The CNG wishes to stress that a modification to the Act would not circumscribe the power of the Provincial Administrator to include conditions in the certificate of authorization, as part of Chapter II of the EQA.**

## Climate Change

The *Livre Vert* proposes that tools (guides, references, directives, regulations, etc.) be created to strengthen the inclusion of issues related to climate change in the southern *Environmental Impact Assessment and Review Procedure* ("PEEIE")[18]. Some major trends towards climate changes in Northern Canada, including Eeyou Istchee have now been demonstrated. Climate change is already affecting the Crees in Eeyou Istchee (social and cultural impacts, food security impacts, impact on infrastructures, etc.) and the northern territory of Québec will increasingly be impacted.

Even if designed for the projects subject to the PEEIE, we know by experience that the tools will be used for the assessment of development projects in Eeyou Istchee (e.g. Directive 019 on the Mining Industry) without prior consultation and analysis for application in the north. We acknowledge the need for creating tools to better assess climate change in the analysis of a development project. However, our experience in Eeyou Istchee clearly demonstrates the flaws in the 'one size fits all' approach. This is an ongoing challenge for us to adapt these southern tools in the north. Therefore, the tools that are created as part of the modernization of the environmental regime should be adapted in the Eeyou Istchee context.

- **The CNG considers that the tools created to strengthen the inclusion of issues related to climate change in the environmental impact assessment review procedure and the ministerial authorizations should not be limited to the issues related to climate change in southern Québec; tools should be developed and adapted specifically for the north.**

- **The reasoning behind the way climate change is determined should be taken into account. The ministerial authorization should also take into consideration the context of Eeyou Istchee.**

## Closing Remarks

This submission on the Livre Vert has been prepared from the perspective of the Cree population of Eeyou Istchee, part of the territory contemplated by the James Bay and Northern Québec Agreement. It is submitted on behalf of the Cree Nation Government, a recently created body with a complex range of environmental management and land and resource planning responsibilities spanning all of the different land categories created by this Agreement – in Eeyou Istchee. We recognize that the Nunavik Inuit, and

[17] *Livre Vert*, p.49
[18] *Livre Vert*, p.18

the Naskapi in the area contemplated by the Northeastern Québec Agreement, will also have parallel and complementary interests in the subject matter addressed in this brief.

We are generally sympathetic to and supportive of the underlying goals of reviewing and updating the Environmental Quality Act. However, we have real concerns about the emphasis on Chapter I of the Act, and the fact that it does not deal with the regimes created by the JBNQA and Northeastern Québec Agreement to deal with aboriginal and Inuit community interests in northern Québec – although our commentary is intended to speak only to the Cree interests, and to some extent, the interests of the Jamesian communities with whom we work.

We use this opportunity to point out the need for a thorough and contemporary review of the JBNQA environmental regimes referred to above, alongside and in a manner, which complements the review of Chapter I of the Environmental Quality Act. The two sections of the Act are, of course, intimately related. We hold technical concerns in the manner in which Chapter I of the Act is being applied in Cree territory, which are beyond the scope of this inquiry, and thus, will not attempt to address here.

We are faced with complex and far-ranging subject matter, which will require further and continuous discussion and analysis in the context of implementing new administrative regimes for governance in Cree territory. With this is mind, we anticipate and look forward to a continued working relationship with Québec.